Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 27.03.2019 www.osw.waw.pl

Niemieckie wydatki na obronność – narastający problem w NATO

Justyna Gotkowska

20 marca rząd federalny Niemiec przyjął projekt ustawy budżetowej na 2020 rok oraz plan finansowy do 2023 roku. Według projektu w 2020 roku niemieckie nakłady na obronność mają wzrosnąć do 45,1 mld euro i osiągnąć poziom 1,37% PKB. Do 2023 roku plan finansowy zakłada jednak nieznaczne zmniejszenie wydatków i utrzymanie ich na poziomie ok. 44,2 mld euro, czyli 1,25%. Plany finansowe niemieckiego rządu są sprzeczne z raportem przedstawionym w NATO na początku tego roku, w którym Berlin zobowiązał się do przeznaczania 1,5% PKB na obronność w 2024 roku. Różniące się plany dotyczące wysokości niemieckiego budżetu obrony obrazują rosnący konflikt w wielkiej koalicji w kwestii wydatków na cele wojskowe i kierunku niemieckiej polityki bezpieczeństwa – w związku z redefiniowaniem programów chadecji i socjaldemokratów.

Wdrażanie planu do 2023 roku oznaczać będzie lukę w budżecie resortu obrony w wysokości ok. 22 mld euro. Będzie miała ona negatywny wpływ na tempo realizacji planowanych programów zbrojeniowych i wzrost liczebności Bundeswehry. Niemiecka ustawa budżetowa na 2020 rok może jeszcze ulec nieznacznej korekcie na korzyść resortu obrony w trakcie debaty w Bundestagu latem br. Podobne zmiany mogą zostać wprowadzone również do średniookresowych planów finansowych. Jednak ze względu na wewnątrzpolityczne uwarunkowania możliwości większego wzrostu budżetu obronnego za rządów obecnej koalicji wydają się coraz bardziej ograniczone.

Niewystarczające nakłady Berlina na obronność będą miały negatywne konsekwencje dla wiarygodności Niemiec w NATO i w UE, dla samego Sojuszu oraz dla współpracy amerykańsko-europejskiej w polityce bezpieczeństwa. Niechęć RFN do wypełniania finansowych zobowiązań w NATO może wpływać na rosnące rozczarowanie administracji Donalda Trumpa Sojuszem i na coraz większą chęć zacieśniania stosunków dwustronnych z poszczególnymi sojusznikami inwestującymi w obronność i chętnymi do zwiększania współpracy z USA.

Wielka koalicja a wzrost wydatków na obronność

Przedstawione w marcu plany budżetowe niemieckiego rządu wraz z wcześniejszymi zapowiedziami w ramach NATO pokazują wzrost tarć w koalicji rządzącej między CDU/CSU a SPD, m.in. w kwestii wydatków na obronność i polityki bezpieczeństwa. Są one wynikiem m.in. różnicowania programów partii tworzących wielką koalicję, w której chadecja i socjaldemokracja upodobniły się do siebie programowo. Zmęczenie wyborców brakiem

wyraźnych różnic pomiędzy największymi partiami odzwierciedlają wyniki wyborów do Bundestagu, w których poparcie dla chadecji spadło z 41,5% w 2013 roku do 32,9% w 2017 roku, a SPD z 25,7% do 20,5%. Trend ten potwierdzają badania opinii publicznej pokazujące w marcu br. poparcie 29% dla chadecji i 17% dla socjaldemokratów, przy 19% dla Zielonych, 13% dla AfD i 8% dla FDP (według ARD-DeutschlandTREND). Zarówno SPD, jak i CDU rozpoczęły dyskusje programowe, w których jednym z elementów będzie kwestia wzrostu wydatków na obronność i kierunek niemieckiej polityki bezpieczeństwa.
Chadecja otwarcie podkreśla w dyskusjach konieczność wypełnienia zobowiązań w NATO, w UE i w stosunkach dwustronnych oraz potrzebę dobrego wyposażenia Bundeswehry. Generalnie opowiada się za przeznaczaniem 2% PKB na wydatki wojskowe, choć faktycznie do 2024 roku postuluje wzrost budżetu obronnego do 1,5% PKB. Propozycje resortu obrony, kierowanego przez Ursulę von der Leyen (CDU), zakładały stopniowy wzrost wydatków od 47,2 mld euro w 2020 roku do 55 mld euro w 2023 roku, co oznaczałoby, że niemiecki budżet obronny mógłby realnie w 2024 roku osiągnąć poziom 1,5% PKB. Kanclerz Angela Merkel unika wypowiedzi w tej sprawie, ale przewodnicząca CDU Annegret Kramp-Karrenbauer zapowiedziała dążenie do zwiększenia wysokości nakładów na obronność ponad plany Federalnego Ministerstwa Finansów w pracach nad ustawą budżetową na 2020 rok w Bundestagu (oraz w kolejnych latach).

Może być to jednak trudne ze względu na otwarte podważanie ze strony SPD sensowności wypełniania zobowiązań dotyczących wzrostu wydatków (nie tylko 2% PKB, ale nawet 1,5% PKB) i dalszych „zbrojeń", m.in. w przyjętym 25 marca programie przed wyborami europejskimi. Nowy program socjaldemokratów na poziomie krajowym będzie się skupiał na kwestiach socjalnych i będzie miał antyamerykański i pacyfistyczny wydźwięk. Paradoksalnie będzie zarazem nawoływał do tworzenia europejskiej armii i wzmocnienia UE w obszarze bezpieczeństwa i obrony. Ilustracją postaw dominujących w SDP jest stanowisko socjaldemokratycznego ministra finansów, który hamuje plany wzrostu budżetu resortu obrony do 1,5% PKB w 2023 roku. Argumentuje to perspektywą słabnącej koniunktury – przewiduje wzrost PKB o 1% w 2019 i 1,6% w 2020 roku oraz ok. 1% w latach 2021–2023 – oraz rosnącymi wyzwaniami socjalnymi. Należy też zauważyć wypowiedź ministra spraw zagranicznych Heiko Maasa z SPD, który poparł wzrost budżetu obrony do 1,5% PKB w 2024 roku. Warto podkreślić, że w 2018 roku piąty rok z rzędu Niemcy odnotowały nadwyżkę budżetową, tym razem w rekordowej wysokości 58 mld euro.

Pole manewru do dalszego wzrostu nakładów na obronność będzie coraz mniejsze w rządzie, w którym wektory programowe koalicjantów coraz bardziej się rozchodzą. Otwarte pozostaje pytanie, czy wielka koalicja przetrwa do wyborów parlamentarnych w 2021 roku i jakie partie będą tworzyły kolejny rząd. Może nastąpić bowiem stagnacja budżetu resortu obrony w przypadku rządu współtworzonego przez SPD lub umiarkowany wzrost w przypadku koalicji zdominowanej przez chadecję. Poza SPD przeciwni zwiększaniu wydatków na cele wojskowe są również Zieloni i partia Lewicy.

Niemieckie wydatki na obronność a potrzeby Bundeswehry

Niezależnie od zobowiązań w ramach NATO resort obrony – według niemieckich analityków z Uniwersytetu Bundeswehry w Monachium – potrzebuje ok. 200 mld euro w czteroletnim okresie 2020–2023, w tym na realizację planów modernizacyjnych i zwiększenie liczebności

sił zbrojnych. Według przedstawionych w marcu przez Ministerstwo Finansów planów otrzyma natomiast ok. 178 mld euro, co oznacza lukę w wysokości 22 mld euro. Choć luka ta może się nieznacznie zmniejszyć ze względu na możliwe niewielkie wzrosty nakładów na obronność w tym okresie, będzie miała negatywny wpływ na tempo realizacji programów zbrojeniowych i zwiększenie liczebności sił zbrojnych. Bundeswehra po latach wprowadzanych oszczędności i tzw. dynamicznego zarządzania, które *de facto* oznaczało niepełne wyposażenie i rezygnację z zakupu części zamiennych we wszystkich rodzajach sił zbrojnych, wymaga ogromnego zastrzyku finansowego, który umożliwi modernizację i zwiększy gotowość niemieckich sił zbrojnych.

Do największych programów zbrojeniowych należą m.in. program budowy wielozadaniowych okrętów walki MKS 180 (4 okręty z opcją na dodatkowe 2), program budowy okrętów podwodnych (we współpracy z Norwegią – 4 norweskie, 2 niemieckie okręty), program pozyskania ciężkich śmigłowców transportowych, program zakupu samolotów transportowych C-130 Hercules (we współpracy z Francją – 6 niemieckich, 8 francuskich maszyn), program budowy systemu obrony powietrznej średniego zasięgu TLVS, program budowy europejskiego drona klasy MALE (wraz z Francją, Włochami i Hiszpanią – Eurodrone zatwierdzony jako projekt PESCO), pozyskanie następcy samolotu wielozadaniowego Tornado (do przenoszenia broni jądrowej w ramach natowskiego programu *nuclear sharing*), rozpoczęcie (wraz z Francją) programów budowy samolotu i czołgu nowej generacji.

Należy jednak też podkreślić, że skuteczna modernizacja Bundeswehry nie zależy wyłącznie od zwiększenia niemieckich nakładów na obronność. Resort obrony ma również problemy z nadmierną biurokracją i niegospodarnością w zakresie wydawania środków budżetowych. Niemieccy analitycy wskazują, że niezależnie od niezbędnego wzrostu nakładów na obronność resort obrony powinien przede wszystkim w lepszy sposób radzić sobie z wydawaniem środków i zarządzaniem dużymi programami zbrojeniowymi.

Konsekwencje dla NATO

Podważanie przez niemieckiego ministra finansów planów dotyczących wzrostu wydatków na obronność przedstawionych przez niemieckie Ministerstwo Obrony w Sojuszu stanie się z pewnością przedmiotem krytyki na jubileuszowym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw NATO w kwietniu br. w Waszyngtonie czy na grudniowym szczycie przywódców Sojuszu w Wielkiej Brytanii. Niewystarczające nakłady Berlina na obronność będą miały negatywne konsekwencje zarówno dla wiarygodności Niemiec w NATO i w UE, jak i dla samego Sojuszu oraz dla współpracy USA–Europa w polityce bezpieczeństwa. Administracja Trumpa oczekuje od sojuszników zwiększenia potencjału militarnego w celu dostosowania się do zmieniającego się globalnego układu sił, wsparcia amerykańskiej polityki odstraszania w Europie i zaangażowania w reagowanie kryzysowe w najbliższym sąsiedztwie. Stanowisko Berlina ma dla Waszyngtonu wyjątkowe znaczenie ze względu na najbardziej rozwiniętą gospodarkę w UE i nadwyżki w handlu z USA, a zarazem najsłabsze siły zbrojne wśród największych europejskich sojuszników.

W związku z brakiem koalicyjnego konsensusu co do wzrostu wydatków na obronność w ostatnich miesiącach w debacie publicznej zarówno w Niemczech, jak i w USA pojawiły się propozycje ograniczenia sporu w tej kwestii. W amerykańskich mediach pojawiły się

postulaty zwiększenia partycypacji Berlina w kosztach utrzymywania amerykańskich baz wojskowych w Niemczech. Część niemieckich polityków i analityków postuluje z kolei uwzględnianie w mniejszym stopniu miernika, jakim jest 2% PKB, a w większym stopniu zdolności militarnych i zagranicznego zaangażowania w operacje cywilne i wojskowe. Pojawiają się też propozycje większych niemieckich inwestycji w rozbudowę infrastruktury transportowej w RFN i na wschodniej flance Sojuszu (istotnej z perspektywy przemieszczania się transportów wojskowych) i wliczania ich w wydatki na cele wojskowe. Amerykańskie postulaty nie wydają się jednak obecnie możliwe do przyjęcia przez Berlin, a niemieckie – przez Waszyngton. Niechęć RFN do wypełniania finansowych zobowiązań w NATO może więc wpływać na rosnące rozczarowanie administracji Trumpa Sojuszem i na coraz większą chęć zacieśniania stosunków dwustronnych z poszczególnymi sojusznikami inwestującymi w obronność i chętnymi do zwiększania współpracy z USA.

ANEKS

Niemieckie wydatki na obronność od 2014 roku według danych NATO*



* Dane za NATO, Defence Expenditure of NATO Countries (2011–2018)

Budżet niemieckiego resortu obrony w planach finansowych Federalnego Ministerstwa Finansów w mld euro**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Plan z 2017	37,00	38,45	39,64	40,91	42,29		
Plan z 2018		38,49	41,54	41,74	42,70	42,68	
Plan z 2019			43,22	45,10	44,26	44,28	44,15

** Dane za planami finansowymi przedstawianymi przez Federalne Ministerstwo Finansów w pierwszym kwartale każdego roku